



Les Cahiers d'Outre-Mer

Revue de géographie de Bordeaux

263 | Juillet-Septembre 2013

Dynamiques urbaines

La politique de l'habitat au Sénégal : une mutation permanente

The housing policy in Senegal. A constantly changing

Youssouph Sané



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/com/6913>

DOI : 10.4000/com.6913

ISSN : 1961-8603

Éditeur

Presses universitaires de Bordeaux

Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2013

Pagination : 311-334

ISBN : 978-2-86781-853-0

ISSN : 0373-5834

Référence électronique

Youssouph Sané, « La politique de l'habitat au Sénégal : une mutation permanente », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 263 | Juillet-Septembre 2013, mis en ligne le 01 juillet 2016, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/com/6913> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/com.6913>

© Tous droits réservés

La politique de l'habitat au Sénégal : une mutation permanente

Youssouph SANÉ¹

Les principaux objectifs de la politique de l'urbanisme et de l'habitat du Sénégal née sous la colonisation française, demeurent toujours d'actualité. Dans un contexte de faibles ressources financières, il faut dessiner une ville moderne qui permette aux habitants de s'épanouir et aux activités économiques de prospérer. Ainsi, dès 1862, Dakar après Saint-Louis, Gorée et Rufisque se dote d'un plan d'urbanisme qui prévoit les installations de l'administration et les extensions futures. Cependant, la naissance des plans est également synonyme de rejet, notamment des populations autochtones, qui sont appelées à s'installer ailleurs. On assiste par ce processus à la création de deux « villes » parallèles ou juxtaposées : la ville bien dessinée des colons européens, d'un côté, et la ville africaine, de l'autre, sorte de transplantation des anciens villages ou des villages qui se transforment rapidement sous la poussée d'une forte pression démographique. La croissance de l'une et de l'autre va exiger plus d'espace, et surtout une meilleure organisation des quartiers africains. L'histoire de l'urbanisation en Afrique, de la colonisation à nos jours, se conjugue avec la volonté des pouvoirs publics de juguler les *desiderata* de l'occupation de l'espace par des politiques hygiénistes qui avaient pour ambition d'assainir la ville et de créer de nouveaux espaces de vie mieux encadrés. C'est ainsi que s'explique la prolifération de quartiers plus ou moins lotis à proximité de la ville organisée des Européens. Toute la politique sénégalaise de l'urbanisme et de l'habitat après l'Indépendance sera marquée par cette double pratique d'encadrement et d'éloignement du logement des plus pauvres : la restructuration d'une part, l'expulsion de l'autre. Le terme « déguerpissement » évoque cette pratique de l'administration coloniale consistant à expulser des populations mal logées des quartiers denses et

1. Docteur en Géographie, Enseignant vacataire au Département de Géographie, Université Cheikh Anta Diop, Dakar ; Mél : youssouph.sane@voila.fr

poursuivie par les autorités du Sénégal indépendant. Après le départ de tout ou partie de la population, le quartier est assaini, de nouvelles voies percées, des services et des équipements installés, l'habitat amélioré dans certains cas.

Cette double politique d'exclusion et d'inclusion de la population la plus faible économiquement va sensiblement s'améliorer ces dernières décennies dans un contexte de démocratisation de la société sénégalaise où les décisions autoritaires, parfois arbitraires, trouvent de moins en moins de défenseurs. De fait, elle s'institutionnalise à partir de 1952 et surtout à partir de 1973 à travers d'une part la création de nouveaux quartiers, voire de nouvelles villes, entièrement encadrée par l'administration et de l'autre à travers la recherche de solutions *in situ* pour éviter de douloureux et coûteux déguerpissements.

I - Une urbanisation rapide

Le Sénégal, à l'image des autres pays en voie de développement, africains en particulier, a connu une très forte et rapide croissance démographique et urbaine. De 362 millions d'habitants en 1970, la population africaine passe à 728 millions en 1995, pour atteindre plus d'un milliard actuellement (1 085 000 000 en 2013), dont 900 millions pour l'Afrique au Sud du Sahara². Ce dynamisme sans précédent de la démographie générale se conjugue avec une forte poussée urbaine. Même si c'est en Afrique qu'on trouve les taux d'urbanisation les plus faibles comparés aux autres régions du monde, avec une moyenne de 38 % en 2007 (Banque africaine de développement, 2008), il faut noter que c'est également sur ce continent qu'ont lieu les croissances les plus spectaculaires, les plus brusques et les plus rapides de ces cinquante dernières années. Ce phénomène suscite des débats passionnés sur la question de la ville en Afrique, de ses formes, de son devenir et plus symptomatiquement de la démographie des pays en voie de développement. Les formules les plus extravagantes sont alors utilisées pour qualifier le phénoménal développement des villes du Sud : croissance démographique (et urbaine) galopante, exponentielle, démesurée, non contrôlée, explosion urbaine, implosion, etc.

L'Afrique a certes connu des villes importantes avant la colonisation européenne comme le souligne Catherine Coquery-Vidrovitch (1993). Mais le processus était plutôt modéré jusqu'à la création de fort et de comptoir commerciaux le long de la côte Atlantique, dont certains sont devenus des villes importantes durant la colonisation (Saint-Louis par exemple). Par ailleurs, les villes coloniales les plus dynamiques de la côte Atlantique sont

2. Selon les données instantanément mises à jour, fournies par le site www.statistiques-mondiales.com qui synthétise les informations recueillies auprès des agences nationales et des organismes internationaux.

devenues, pour la plupart, des capitales nationales (Dakar, Accra, Abidjan, Lagos), renforçant leur rôle et leur attractivité.

La croissance démographique des villes africaines est due au rejet ou à la désaffection des campagnes en crise et à son corollaire que constituent l'exode vers les villes et la forte baisse de la mortalité dans les espaces urbanisés. Si le nombre des villes et leur population sont en augmentation constante partout sur le continent, c'est aussi parce qu'elles ne sont pas toujours synonymes de problèmes, de désintégration, de pauvreté, mais elles peuvent être aussi porteuses de solutions et d'espérances pour certaines catégories, malgré les difficultés.

La population dakaroise qui était estimée à 40 000 habitants en 1926, 96 000 en 1936, se chiffrait à 132 000 en 1946 et 236 000 en 1955. Le premier recensement général de la population en 1976 établissait la population de la capitale à 530 000, celui de 1988 à 686 000 et 1 009 000 en 2002, ceci uniquement dans l'aire communale de Dakar. Les excroissances et les communes de banlieue ont connu elles aussi une progression très rapide, à l'exemple de Pikine dont la population est passée trois ans après sa création (1952) à 8 000 habitants (1955), 624 000 en 1988 et 815 000 en 2002. Actuellement la région urbaine de Dakar (communes de Dakar, Rufisque, Bargny, Pikine et Guédiawaye) compte 2 600 000 habitants (ANSD, 2011).

Au plan national, la population sénégalaise est passée de 5 millions en 1976 à plus de 12 millions en 2012. Par la même occasion, la population urbaine qui était de 1 800 000 en 1976 (37 %) s'élève maintenant à 5 186 098, et représente 41,5 % de la population totale. Dans toutes les régions, le processus se confirme et progresse, à l'exception notable de Dakar qui stagne avec néanmoins les 98 % d'urbains que compte la capitale, et de Diourbel qui a vu sa population urbaine décroître de 2,8 % entre 2002 et 2010³ (ANSD, 2011).

Ces évolutions ont d'importantes conséquences sur les formes et l'organisation des villes. La masse de populations qui débarquent dans les espaces urbanisés nécessite la construction de logements qui concourent à l'étalement urbain. L'habitat reste, en effet le principal moteur de l'expansion

3. La décroissance « urbaine » de Diourbel pourrait être expliquée par l'attrait de Touba – 500 000 habitants – parce que Touba fait partie d'une communauté rurale (donc non urbaine), dont les habitants ne sont pas considérés comme des citoyens, alors que cet « établissement humain » a toutes les caractéristiques d'une ville (démographie, modes de vie, morphologie de l'habitat, infrastructures, économie...). Cette situation de Touba, qui n'est pas anodine (Médina Gounass, dans la région Kolda, bien que de moindre importance – environ 40 000 habitants – est un autre exemple de « ville religieuse » considérée comme rurale), montre les aberrations du découpage politico-administratif et du mode de consécration des communes urbaines qui excluent, de fait, les créations par des religieux de villes sans encadrement de l'État.

spatiale des villes sénégalaises. Cependant les conditions d'accès au logement sont très différentes selon la catégorie sociale. Les classes aisées et les fonctionnaires (classe moyenne) ont souvent été favorisés dans les programmes de l'État mis en œuvre par les sociétés immobilières (cf. les études de Dubresson et de Manou-Savina, 1987). Pour les pauvres, par contre, la seule perspective qui existait était de se loger par ses propres moyens, très souvent dans l'illégalité. La construction de logements ne respectant ni les règles d'urbanisme ni les contraintes de site est une caractéristique qu'on retrouve dans toutes les villes sénégalaises, les plus importantes notamment. À Dakar, très tôt, la ville moderne a été dépassée par les extensions africaines de la Médina, qui elle-même se caractérisait par une très forte densité. Globalement, la surdensification des quartiers centraux ou proches du centre-ville de Dakar a souvent nécessité une restructuration et un déguerpissement de la population. Elles s'installent ainsi dans des périphéries de plus en plus lointaines à mesure que la population s'accroissait et que les quartiers les plus pauvres continuaient d'être le réceptacle des flux migratoires issus des campagnes frappées de plein fouet par les crises climatiques et les mutations de l'économie sénégalaise.

II - Une urbanisation sous-intégrée

Cette expression, empruntée au géographe marocain Mohamed Naciri, témoigne du manque d'organisation et de structuration de certains quartiers dans les villes des pays en voie de développement. Ces quartiers sont peu ou pas reliés à la ville, leur habitat est souvent précaire, l'équipement et les services de base dérisoires ou inexistants, leurs populations marginalisées économiquement et socialement. De plus, certains d'entre eux s'installent illégalement sur des sites impropres aux établissements humains. C'est en grande partie le cas au Sénégal où une bonne partie des quartiers pauvres s'est installée sur des zones *non aedificandi*. Ces espaces accaparés durant les périodes de fortes croissances urbaines, de course effrénée vers les terrains libres, combinées à des épisodes de sécheresse, sont l'objet depuis plusieurs décennies d'inondations récurrentes, qui exigent une nouvelle politique du logement ou du relogement en faveur des populations touchées et plus globalement des couches sociales les plus fragiles économiquement (fig. 1).

Figure 1 – La région urbaine de Dakar (voir cahier des illustrations)

Pour lutter contre la prolifération des quartiers irréguliers et permettre à ceux qui existent déjà de mieux s'intégrer dans le fonctionnement normal des villes, l'État a mis en place plusieurs outils. Le Bureau d'Assistance des

Collectivités pour l'Habitat Social (BAHSO), créé en 1989, a pour mission la recherche et la vulgarisation auprès de communes et communautés rurales, de nouvelles techniques de construction les moins onéreuses possibles et adaptées aux situations locales. L'État a par ailleurs mis sur pied en 1991 un Fonds de Restructuration et de Régularisation Foncière (FORREF) permettant de financer les programmes de l'État ou des collectivités locales destinés aux quartiers mal lotis, en leur assurant la sécurité foncière, préalable à tout investissement sur le logement pour la plupart des ménages de ces quartiers. Cette politique sera poursuivie à partir de 2000, à la suite de l'expérience de régularisation et de restructuration de Dalifort, par la Fondation Droit à la Ville (FDV).

Ces dernières décennies, on a constaté, l'apparition de nombreuses constructions sans autorisation en dehors des quartiers irréguliers, le long d'axes majeurs de circulation comme la nationale 1 (RN 1) reliant Dakar à Thiès, la Voie de Dégagement Nord (VDN), ou encore à proximité du quartier résidentiel Sacré-Cœur. Il s'en est suivi des démolitions de grande ampleur suscitant de vives réactions dénonçant, d'une part, le laisser-faire des pouvoirs publics qui n'agissent pas avant la construction et, de l'autre, l'intransigeance de l'État qui détruit tout bâtiment s'établissant sur un espace *non aedificandi*, quand bien même les ménages auraient investi des sommes considérables. Après la polémique et ses contradictions, la réflexion s'est poursuivie et a abouti à la mise sur pied d'une nouvelle structure chargée d'agir en amont pour prévenir les situations de conflit et éviter la prolifération spontanée de constructions non autorisées : la Direction de la Surveillance et du Contrôle de l'Occupation des Sols (DSCOS) créée en 2004. Actuellement la DSCOS s'occupe surtout de la prévention des effondrements d'immeubles de plus en plus fréquents, dans la région de Dakar notamment, en incitant les populations à l'alerter sur les cas qui présenteraient des risques.

Figure 2 – Étapes de la croissance spatiale de la région de Dakar, 1923-1985 (voir cahier des illustrations)

III - Le dirigisme de l'État dans la politique de l'habitat

Il est important de souligner que la politique dite de l'habitat du Sénégal peut être uniquement assimilée à une politique du logement, car la satisfaction de l'offre en logements constitue son principal, voire son seul objectif. L'habitat proprement dit recouvre en effet une dimension plus englobante, intègre l'environnement du quartier (accessibilité, voies de communication) et prend en compte les aspects économiques et sociaux. La création de Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) était motivée par la volonté de rompre avec cette pratique consistant à construire des logements sans penser à implanter

des activités économiques et sociales. Dans la pratique, les ZAC n'ont guère réussi à associer le logement aux activités génératrices d'emplois et à assurer le minimum d'animation sociale dans les quartiers.

Globalement, cette politique d'habitat du Sénégal se structure depuis le début des années 1950 sur deux principes fondamentaux. D'une part, on encourage la création de sociétés immobilières publiques ou privées qui seraient en mesure de satisfaire la demande des catégories moyennes et aisées. Cette politique d'envergure sous-tend la création et le rôle de la Société Immobilière du Cap-Vert (SICAP) en 1952, puis celle de l'Office des Habitations à Loyers Modérés (OHLM, devenue SNHLM en 1997) en 1959. Ces deux entreprises sont apparues dans un contexte de forte croissance démographique, mais aussi dans un contexte de modernisation de l'État où la catégorie des fonctionnaires aspirait à un mieux-être dont la qualité du logement constitue l'élément le plus visible et le plus déterminant. Il s'est agi, d'autre part, de satisfaire la demande des populations dites « économiquement faibles » selon le vocable employé par l'Administration pour désigner les classes populaires pauvres. Cette catégorie posait le plus de problèmes puisqu'elle concourait à la formation de quartiers précaires et denses dans la région de Dakar. Sous cet angle, la solution trouvée par l'Administration coloniale fut la création de « campements » à une quinzaine de kilomètres de la ville, pour désengorger les quartiers surpeuplés de la capitale. Ces « campements », comme leur nom l'indique, ne devaient être que provisoires, en attendant de trouver une solution durable. Mais les problèmes étaient tellement profonds que finalement ce sont plusieurs autres « campements » qui sont installés sur les dunes arasées. C'est ainsi qu'est née Pikine (Vernière, 1973). Les autorités avaient cependant pris soin avant l'installation de préparer le terrain : arasement des dunes vives, délimitation des parcelles pour accueillir les concessions, dégagement de quelques voies principales, etc. Cette politique, qui mettait en œuvre l'auto-construction, sera par la suite mieux conceptualisée avec la création de nouvelles extensions à Pikine et surtout avec la création de « nouvelles villes » (Guédiawaye et Parcelles Assainies de Camberène).

1 - Les entreprises de promotions foncière et immobilière : pour une ville et une société modernes

La spéculation immobilière est un domaine qui a concentré beaucoup d'investissements publics. L'importance qui lui a été accordée à la veille de l'Indépendance s'explique essentiellement par le rôle qu'on lui prête. Durant la colonisation, l'habitat est en effet considéré comme le signe le plus évident d'assimilation des Africains à la société ou au monde dit moderne (Seck, 1970). C'est en ce sens que les premières entreprises immobilières se sont surtout

évertuées à répondre à la demande des employés de l'Administration. Les autorités du Sénégal indépendant confirmeront cette tendance. Aujourd'hui encore le nom des sociétés immobilières parapubliques est largement associé aux classes moyennes et aisées, malgré l'orientation manifeste de prendre davantage en compte les besoins des pauvres (cas de la SNHLM avec les opérations « parcelles assainies »).

Il y a, à ce niveau, lieu de préciser les termes utilisés selon le contexte sénégalais. Les premières entreprises immobilières furent créées durant la colonisation à l'image de ce qui se faisait en France, c'est-à-dire dans le but d'aider les classes populaires moyennes et pauvres à accéder au logement dans des conditions décentes, des logements subventionnés connus sous le vocable de « logements sociaux ». En Afrique, au Sénégal précisément, les réalités sont différentes. En effet, même si dans les principes les pauvres sont visés, les conditions d'attribution sont telles que ceux-ci sont exclus de fait. Seules les catégories supérieures pouvaient prétendre satisfaire aux exigences des entreprises immobilières (Osmont, 1978). C'est par conséquent exclusivement à elles qu'ont été adressées les offres de la SICAP et de l'OHLM. Le gouvernement tentera plus tard de corriger cette disparité en intégrant davantage les pauvres dans sa politique d'habitat et de logement. Depuis leur création, ces deux sociétés ont réalisé dans l'ensemble du territoire sénégalais, plus de 13 000 logements pour la SICAP et 15 500 pour la SNHLM qui a, par ailleurs, aménagé environ 42 000 parcelles assainies.

Cependant, ces entreprises immobilières se sont prioritairement concentrées sur la capitale, les régions de l'intérieur n'étant concernées que de manière résiduelle.

Dans les années 1980, la crise du logement s'est accentuée, et les classes moyennes ont de plus en plus de mal à se loger. L'État créé alors de nouvelles entreprises – les HAMO (Société des Habitations Modernes) en 1981 et la SCAT-URBAM (Société Centrale d'Aménagement des Terrains urbains) en 1988 – mises sur pied grâce en particulier au financement d'une nouvelle banque chargée de financer l'habitat, la BHS (Banque de l'Habitat du Sénégal) créée en 1979. Elles avaient pour mission, pour l'une, de construire des logements sociaux bon marché, grâce à l'utilisation de nouvelles méthodes de construction (montage sur place de matériaux préfabriqués) et, pour l'autre, la mobilisation de tous les espaces disponibles à Dakar en vue de les céder aux promoteurs, qui à leur tour pourraient construire des logements à moindre coût. La SCAT-URBAM est en effet créée dans un contexte de raréfaction et d'augmentation du prix du foncier où tout espace vide a son importance. C'est ainsi que tous les espaces interstitiels ont été acquis et aménagés en zones résidentielles (site des Hann-Maristes, Grand Yoff, Mbao et Rufisque Nord).

Ces deux entreprises n'ont malheureusement pas fait long feu : la société des Habitations modernes (HAMO) fait faillite au début des années 1990, incapable de faire face à la concurrence de nouveaux acteurs du privé, et ses actifs sont confiés à la SNHLM. Quant à la SCAT-URBAM, même si sa durée de vie était limitée à 10 ans, elle a pu continuer jusqu'en 2003, date à laquelle elle a été liquidée pour défaut de ressources, laissant derrière elle beaucoup d'incertitudes concernant la mobilisation du foncier dans la région de Dakar.

Les années 1990 marquent l'émergence d'une multitude de nouveaux acteurs, essentiellement privés, dans le secteur de l'habitat. De nouvelles entreprises voient le jour, dopées par la forte croissance du secteur bancaire privé qui s'intéresse de plus en plus au logement. On voit ainsi apparaître un peu partout des PEL (Prêt Épargne Logement) censés aider les familles à accéder à un toit. Cela dit, toutes ces nouvelles entreprises, ainsi que les banques, poursuivent la même politique que les précurseurs : elles privilégient les ménages solvables qu'on retrouve évidemment chez les catégories moyennes et aisées.

2 - La création de « villes nouvelles » : pour des espaces inclusifs

La création de nouveaux quartiers populaires obéit au seul but de fournir un logement dit décent à la masse des populations que les entreprises immobilières ne peuvent pas satisfaire en raison de leur manque de ressources. Dans le contexte sénégalais, le foncier est le principal obstacle qui se dresse devant les catégories défavorisées. Il n'y a pas suffisamment de terrains lotis et aménagés pour répondre à la forte demande en logements. La conséquence la plus immédiate est que les populations désœuvrées trouvent elles-mêmes les moyens d'aménager le foncier, fut-ce illégalement. L'État ayant pris conscience que seule la mobilisation du foncier pouvait résorber la grave crise du logement et en même temps bloquer le développement des quartiers insalubres, décida, à la création de Pikine, de procéder à des lotissements, divisés en parcelles qu'il distribua aux familles déguerpies des quartiers centraux. Mais le succès fut tel que les demandes en parcelles à bâtir explosèrent. Fait aggravant, en 1964, le Sénégal adopta une Loi dite du domaine national qui stipulait en son Article 1 :

... constituent de plein droit le domaine national, toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des Hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ; ... ne font pas partie de plein droit du domaine national, les terres, qui à cette date, font l'objet, d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'État.

De fait, en application de la nouvelle loi, 95 % du territoire national devenaient partie intégrante du domaine national (contre 3 % pour le domaine public naturel et artificiel et 2 % pour le domaine privé). En voulant contrôler le foncier pour en devenir l'unique ou le principal propriétaire et aménageur, l'État sénégalais s'engageait dans une voie pleine de problèmes et d'incertitudes. Cette Loi annonçait en effet une course effrénée au foncier, en déclarant clairement, qu'avant la date d'entrée en vigueur de la Loi, on avait le droit de devenir propriétaire légal (par immatriculation) de ses possessions (ou occupations) au risque de se voir spolier en cas contraire. Par une interprétation qui arrangeait leurs affaires, les chefs coutumiers et religieux (mieux informés que le reste de la population), aussi bien dans la capitale que dans les autres régions du Sénégal, en ont profité pour s'approprier la plupart des terres vacantes. Il suffisait en effet de présenter un constat de mise en valeur de « sa » parcelle, à une des multiples commissions spécialement créées pour les enregistrements des propriétés coutumières, pour voir « son » terrain transformé légalement en titre foncier. Pourtant, l'objectif initial de la Loi était de lutter contre les discriminations quant à l'accès du foncier en se substituant aux anciens maîtres de la terre.

Dans un contexte marqué par un important déficit de l'offre, les conséquences ne se sont pas fait attendre. Gérard Salem estime que c'est après la promulgation de la Loi sur le domaine national, que sont apparus la majorité des quartiers irréguliers de Pikine :

La perte de contrôle technique de la croissance de la ville se situe entre 1960 et 1967, date à partir de laquelle la part des surfaces irrégulièrement urbanisées dépassera toujours de façon croissante celle des zones régulières ; ... le très fort taux de croissance de la zone irrégulière entre 1960 et 1967 n'est pas également réparti entre ces deux dates, plus fort entre 1964 et 1967. (Salem, 1998, p. 87-88)

En réponse à l'accroissement des espaces sous-intégrés à Pikine, et en continuation de la politique de déguerpissement et de résorption des bidonvilles du centre-ville, l'Administration décida la création de nouvelles extensions aux alentours des premiers lotissements administratifs, puis à partir de 1967, la création d'une « nouvelle ville », Guédiawaye : 7 000 parcelles de 150 m² sont aménagées avec équipements sommaires (plan en damier, routes principales goudronnées, bornes-fontaines, poteaux électriques avec éclairage public, écoles, dispensaires, services administratifs...). Ainsi, le concept des trames d'accueil assainies avant l'installation des populations, pour éviter toute occupation anarchique de l'espace, prend forme. L'État sénégalais réfléchissait déjà aux moyens à mettre en œuvre une politique pour résoudre la question du logement des populations démunies. Pikine, puis Guédiawaye, en dépit du succès sur le plan quantitatif, ont montré leurs limites dans la mesure où les lotissements officiels furent rapidement encerclés et dépassés par les

implantations irrégulières. Ainsi, en 1973, le Sénégal engagea, en partenariat avec la Banque mondiale, un vaste programme de viabilisation de plus de 13 000 parcelles à bâtir sur environ 400 hectares sur un site entre Guédiawaye et Dakar : les Parcelles Assainies de Camberène, dont les premières habitations datent de 1976.

Malgré l'importance de ces nouvelles villes, dortoirs essentiellement, la question du logement reste une préoccupation centrale d'autant plus qu'à l'Est de Pikine, les nouveaux quartiers irréguliers prolifèrent. C'est ainsi que de nouveaux lotissements, toujours sur la base des trames d'accueil assainies, sont implantés dans plusieurs sites de Dakar et dans certaines régions de l'intérieur qui connaissent un déficit important d'offre de logements. En parallèle des « parcelles assainies », l'État met en place, d'une part, une politique de promotion des coopératives d'habitat et, de l'autre, des Zones d'Aménagement Concertées (ZAC), dont la première expérience est localisée à Mbao en 1992, dans la banlieue de Dakar et se poursuit depuis à Diamniadio (Dakar) et dans d'autres villes de l'intérieur (Richard Toll, Tivaouane).

L'autre objectif des politiques de promotion foncière de ces dernières années, mis en œuvre dans les récentes opérations de « parcelles assainies » et dans la plupart des coopératives d'habitat, est de favoriser la mixité sociale pour éviter la concentration de pauvres, comme ce fut le cas dans la Médina, à Pikine ou à Guédiawaye.

Dans la même logique, depuis le milieu des années 1970, l'État a progressivement abandonné les déguerpissements lourds, coûteux et surtout impopulaires, pour favoriser l'incitation foncière dans les nouvelles zones d'habitat. Par ailleurs, à l'inverse des premières restructurations qui imposaient un important départ des habitants, l'État décide, sauf au cas où le site est impropre à l'habitat (bassins-versants, inondations récurrentes), de procéder à des restructurations en maintenant la majeure partie de la population sur place. Dalifort, coincée entre les communes de Dakar et de Pikine, constitue le modèle-type de cette nouvelle forme d'aménagement urbain des quartiers insalubres et/ou anarchiques.

3 - Des Castors aux coopératives d'habitat

Dans les années 1950, une idée inspirée d'expériences françaises se met en place au Sénégal. Les conditions de logement devenant de plus en plus difficiles, les travailleurs constatent par le biais des syndicats que l'État seul ne peut pas réussir à satisfaire la forte demande. Et si les organisations des travailleurs ne s'impliquent pas, les quartiers spontanés risquent de se multiplier au détriment du bien-être des habitants, des ouvriers en particulier.

C'est dans cet esprit que deux cités Castors ont été pensées et construites, la première de 90 maisons de 1954 à 1956, la seconde de 100 maisons à partir de 1959 (Osmont, 1978). Les Castors faisaient surtout appel à la mobilisation communautaire et devaient servir d'exemple pour les catégories populaires. De plus, la construction des logements par les bénéficiaires eux-mêmes devait permettre d'assurer un minimum de formation dans les métiers du bâtiment pour favoriser l'insertion professionnelle d'un certain nombre. Les Castors ont permis à de nombreuses familles démunies de se loger dans des conditions décentes. Cependant cette expérience des Castors n'a pas eu l'effet escompté concernant la diffusion du « modèle », même si elle a largement inspiré les autorités dans la conception des « parcelles assainies ». Le mouvement ouvrier et syndical ne s'est pas approprié le projet. Finalement on en est resté à ces deux projets.

C'est pour impulser les initiatives populaires, dans un contexte d'ajustement structurel et de désengagement de l'État dans le secteur de l'habitat notamment, que les pouvoirs publics décidèrent de réactiver les coopératives en précisant leur cadre institutionnel par une nouvelle Loi en 1983. En cohérence avec leurs origines⁴, c'est toujours le ministère de l'Agriculture qui s'occupe de l'agrément des coopératives quelle que soit leur nature, en accord avec le ministère chargé de l'Habitat, s'il s'agit de l'attribution de parcelles et de la construction de logements. Selon le ministère de l'Habitat et de la Construction, il existerait actuellement au Sénégal plus de 700 coopératives d'habitat regroupant plus de 300 000 membres. Même si l'offre des coopératives s'adresse en particulier aux faibles et moyens revenus, on constate de plus en plus une logique commerciale où les plus offrants sont privilégiés. Ainsi, les prix des parcelles qui étaient censés rester bas par rapport à la réalité du marché, subissent des hausses régulières, notamment lorsque de nouvelles infrastructures sont implantées, à l'exemple des nouveaux lotissements à Tivaouane Peul, qui depuis l'annonce en avril 2013 du prolongement de la Voie de Dégagement Nord (VDN) ont vu leurs prix passer presque du simple au double.

4 - Les loyers, parents pauvres des politiques d'habitat

Pour des raisons essentiellement économiques, sociales et culturelles, les loyers constituent une question de plus en plus sensible au Sénégal car

4. Les premières coopératives sont nées dans le monde rural au début des années 1960, notamment pour permettre aux agriculteurs et aux éleveurs de mutualiser leurs moyens de production et de mieux maîtriser les circuits de distribution. Cette conception s'est par la suite répandue en ville dans l'industrie avec les coopératives d'ouvriers avant de se généraliser dans un contexte de crise du logement avec les coopératives d'habitat.

la propriété privée procure un statut privilégié dans la société sénégalaise. Généralement, être respecté au sein de la communauté passe entre autres par le fait d'être propriétaire de son logement, qui est un patrimoine, parfois le seul, qu'un bon père de famille (selon le RGPH 3, 17,1 % seulement des chefs de ménage sont des femmes) peut transmettre à sa descendance. Mais les évolutions récentes montrent une diminution notable du nombre de propriétaires. Selon le Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RPGH 3) de 2002, 67,2 % des ménages sénégalais étaient intégralement propriétaires de leur logement, contre 19,1 % de locataires, le reste étant constitué de copropriétaires, d'hébergés entre autres. Les différences au niveau régional sont encore plus accentuées. À l'exception de Ziguinchor (19,5 %) et Thiès (11,8 %), toutes les régions de l'intérieur se situaient en dessous des 10 % de locataires, Matam et Diourbel étant les régions qui comptaient le moins de locataires (3,5 % et 3,9 %). Dakar, pour les raisons évoquées plus haut (boom démographique, problèmes de disponibilité de terrain à construire, ...), connaît un nombre impressionnant de locataires, qui selon le RPGH 3, sont même plus nombreux que les propriétaires (41,8 % de ménages propriétaires, contre 49,4 % de locataires). Une enquête récente (ANSD, 2012) confirme cette tendance avec une légère augmentation des locataires (51,6 %) et une stabilisation des propriétaires (42,6 %).

Cette situation dans la capitale est d'autant plus alarmante que les prix des loyers ne cessent d'augmenter. La valeur moyenne mensuelle de la location dans la région de Dakar a connu une progression de 115,6 % entre 1994 et 1999 et de 38,6 % entre 1999 et 2009. Le loyer moyen mensuel était de 56 000 Fcfa en 2009 (ANSD, 2012). Cette progression des loyers s'explique aussi en partie par l'augmentation régulière des coûts de production des logements. L'enquête de l'ANSD montre par ailleurs une forte disparité des loyers entre les différents départements de la région. Évidemment, la localisation (Dakar ou ses banlieues proches ou lointaines) est le premier facteur de formation des prix ; suivent le quartier et le standing du logement. Ainsi, en moyenne mensuelle, les locataires paient 99 000 Fcfa dans le département de Dakar, 41 000 à Guédiawaye, 37 000 à Pikine et 32 000 à Rufisque. Ces chiffres masquent toutefois d'énormes écarts. Par exemple, pour un appartement de haut standing, il faut déboursier mensuellement 209 000 Fcfa à Dakar, 101 000 à Guédiawaye, 89 000 à Pikine et 74 000 à Rufisque. Cette cherté pousse la majorité des locataires, soit 70,7 %, à se contenter uniquement d'une chambre, quitte à vivre parfois dans l'exiguïté durant de nombreuses années.

Cette évolution constante des prix de la location à usage d'habitation (mais pas seulement puisque les locaux à usage commercial connaissent une augmentation similaire), inquiète au plus haut point. Une Loi de 1981 avait déjà tenté d'encadrer les loyers, sans effet sur la réalité du marché. Depuis, il

y a eu plusieurs tentatives avortées pour réactiver cette Loi et la rendre plus opérante, avec notamment un projet de Décret en 2010 qui devait abroger et remplacer un Décret de 1988

fixant le barème du prix des terrains nus et des terrains bâtis, applicable en matière de loyer.

En novembre 2013, le gouvernement a mis sur pied une commission chargée d'étudier la situation des loyers. En attendant ses conclusions, il a été décidé de bloquer unilatéralement les prix des loyers pour une durée de trois mois.

Face à la pression exercée par les associations de consommateurs, la volonté politique a du mal à s'exprimer pour apporter une réponse précise, alors que le loyer constitue une part considérable des ressources des ménages, soit 24,9 % de leur budget dans la région de Dakar dans un pays où la vie est de plus en plus chère. Malgré l'existence de barèmes officiels, l'État a du mal à influencer sur les prix, car le plus souvent la location se fait de manière informelle, même si l'on note par ailleurs ces dernières années l'émergence d'agences immobilières qui sont obligées de déclarer leurs activités aux impôts et domaines. En outre, les prix sont déterminés selon les tarifs qui sont ordinairement appliqués dans le quartier ou la zone et non selon une base connue et acceptée de tous. Cela fait que les clients n'ont pratiquement pas de moyen d'influer sur la formation des loyers en leur faveur. La seule solution applicable que propose l'État reste finalement l'accession à la propriété foncière et l'auto-construction dans le cadre de son arsenal classique (« parcelles assainies », ZAC, coopératives d'habitat).

IV - Le financement de l'habitat

Le financement des politiques et programmes d'habitat reste un casse-tête difficilement soluble par les autorités. De l'Indépendance du pays jusqu'en 1973, les entreprises immobilières étaient financées par la Caisse Centrale de Coopération Économique (CCCE, actuelle Agence Française de Développement – AFD), bailleur français chargé d'accompagner les politiques de développement des anciennes colonies. La Caisse accordait à la SICAP et à la SNHLM des prêts à des taux préférentiels (3,5 à 5 %) s'étalant sur une période plutôt intéressante par rapport au secteur privé, soit 10 à 20 ans, pouvant même atteindre 25 ans dans certains cas. En 1973, à la suite de divergences de vues avec les entreprises sénégalaises, la Caisse se retira du financement de l'habitat. Ce retrait était motivé par le fait que ces entreprises, en accord avec la politique gouvernementale, privilégiaient la vente directe et

la location-vente au détriment de location simple qui avait les faveurs de la Caisse. Si l'on connaît l'importance et le rôle de la propriété privée et le statut que cela procure dans la société sénégalaise, on comprend aisément le parti pris de la SICAP et de la SNHLM. C'est donc finalement la logique sociale (et électoraliste) qui l'a emporté face à la logique commerciale. Le retrait de la CCCE va cependant confronter les entreprises sénégalaises de construction à la dure réalité du marché, avec des prêts à court terme (5 à 7 ans) et des taux d'intérêt s'élevant jusqu'à 15 %.

Cette situation aggrava les problèmes de production de logements. Mais elle fit prendre conscience aux autorités de la nécessité de créer des mécanismes de financement des politiques et des programmes d'habitat plus performants et moins dépendants de l'extérieur et des investisseurs ou banques privés. C'est dans ce contexte que l'État créa dans un premier temps en 1977, le Fonds pour l'Amélioration de l'Habitat et de l'Urbanisme (FAHU), dont les ressources étaient essentiellement prélevées sur les entreprises et les travailleurs : 2 % du salaire et une contribution équivalente des entreprises par employé. Dans un second temps l'État mit en place la BHS, financée à ses débuts par une convention entre l'État et le FAHU, permettant à ce dernier d'allouer, sur une période de 10 ans, 80 % de ses avoirs à la nouvelle banque. Par la suite, il décida de créer les conditions nécessaires à l'adhésion des banques privées tout en favorisant le captage de l'épargne des ménages (aussi bien au Sénégal qu'à l'étranger : France, États-Unis, Italie, Gabon, Côte-d'Ivoire, ...) destinée au logement (acquisition d'une parcelle et construction). Actuellement l'État détient à peine environ 10 % du capital de la BHS, évalué à 5 milliards Fcfa en 2011, les parts cumulées des entreprises immobilières parapubliques (SNHLM et SICAP) se stabilisant autour de 6 %. L'essentiel du capital de la BHS est constitué par les banques et assurances privées, d'autres entreprises ou institutions de nature diverses. Depuis sa création, la BHS reste le principal bailleur de l'habitat au Sénégal.

Face aux revendications des habitants des quartiers irréguliers qui veulent être plus considérés, l'État a créé le Fonds de Restructuration et de Régularisation Foncière (FORREF), avec pour objectif principal l'intégration de ces quartiers dans le fonctionnement global des villes, en assurant à leurs populations la sécurité foncière et l'implantation d'un minimum de services.

Enfin, les coopératives et les sections d'acquéreurs de « parcelles assainies » de la SNHLM constituent un système de financement performant, permettant à la BHS de drainer des capitaux importants.

Cependant, malgré la recherche constante par l'État d'une autonomie financière, il faut noter sur un plan supérieur, la forte implication, depuis

en particulier le début des années 1970, qui correspond avec l'entrée de la Banque mondiale dans le financement du logement (opération « parcelles assainies »), des bailleurs internationaux dans la politique d'urbanisme et d'habitat du Sénégal. Nous pouvons estimer qu'actuellement la politique de l'État est largement soutenue et déterminée par les institutions internationales, la Banque Mondiale en tête de pont, mais aussi, l'USAID (*United States Agency for International Development* – Agence Internationale des États Unis pour le Développement), la KWF (*Kreditanstalt für Wiederaufbau* – Coopération financière allemande), l'AFD, l'ACDI (Agence Canadienne pour le Développement International). Tous ces organismes font en réalité du Sénégal, et de Dakar précisément, une sorte de laboratoire où les expériences élaborées sont susceptibles d'être réappliquées dans d'autres villes ou pays en développement. Mais les acteurs sénégalais (politiques, géographes, aménageurs, urbanistes, économistes...) se basant sur une solide expérience et une bonne maîtrise des réalités du pays, tentent toujours de s'octroyer une marge de manœuvre d'autant plus significative qu'ils sont capables d'adapter (ou de contourner) les « recommandations », « conditionnalités » et autres « exigences » des bailleurs internationaux aux enjeux locaux, au risque d'entraîner des retards dans le déroulement des programmes, ou de mécontenter leurs interlocuteurs (Sané, 2002 et 2009).

V - Le nouveau modèle de restructuration urbaine

En 1987, l'État du Sénégal a décidé d'un projet de régularisation d'un quartier irrégulier de la banlieue dakaroise, Dalifort. La mission a été confiée à la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA), en collaboration avec la Coopération technique allemande GTZ, en vue de procéder à la restructuration et de régulariser l'occupation du site. Le principe retenu était de maintenir, sauf en cas d'impossibilité (manque de terrains), la population sur place.

Dalifort est l'un des plus vieux quartiers irréguliers de la banlieue dakaroise, fondé au milieu des années 1940 par un immigrant malien avec la permission de familles lébou, propriétaires supposés des terrains (Osmont, 1993). Avec le fondateur, une autre personne, ami du premier, s'installa et, à partir de ce moment-là, commença le morcellement des terrains qui étaient cédés gratuitement à des parents à la recherche d'un logement. C'est par la suite, notamment à la mort du fondateur, que l'attribution des parcelles fut monnayée, 50 000 Fcfa au départ, 200 000 Fcfa pour les dernières acquisitions (Osmont, 1993). La zone se densifia progressivement et gagna rapidement les *niayes*, dépressions interdunaires, temporairement asséchées par les déficits

pluviométriques des années 1970. Ainsi, en 1987, lors de l'élaboration du projet, le quartier comptait 519 concessions, 1 300 ménages pour une population de 7 098 habitants.

L'objectif de l'État était simple : établir un modèle novateur de restructuration urbaine et de régularisation foncière, transposable sur tout le territoire national. Pour ce faire, l'équipe DUA/GTZ chargée du projet établit une méthode de travail qui impliqua fortement la population (tabl. 1). Cette démarche l'associa de la phase initiale (recensement des habitants, dénombrement des parcelles, des propriétaires, des locataires, des hébergés), jusqu'à l'attribution des parcelles (droit de superficie⁵ qui permet à l'attributaire de construire son logement), en passant par des phases intermédiaires – organisation de la population en Groupements d'Intérêt Économique (GIE) pour supporter les coûts, identification des équipements à installer... (Diouf, 2009).

La restructuration et la régularisation foncière à Dalifort ont eu d'importantes répercussions dans la manière d'appréhender les quartiers irréguliers. En effet, le procédé a contribué au diagnostic de la prolifération des quartiers irréguliers au Sénégal qui a conduit les autorités à formuler des solutions inédites pour une meilleure prise en compte des réalités de la croissance non désirée de certaines parties urbaines. C'est par ce long processus que l'État décida d'institutionnaliser la question des quartiers irréguliers en créant la Fondation Droit à la Ville (FDV), en partenariat avec des bailleurs de fonds internationaux (KWF – Coopération financière allemande ; AFD ; Union Européenne), les collectivités locales, des entreprises immobilières et le secteur bancaire. Le cadre institutionnel balisé, la FDV, instituée en décembre 2000 fondation d'utilité publique, a pu mener des actions autonomes par rapport à la DUA qui était le principal acteur de l'urbanisme. Elle s'est donné pour objectif la mise en œuvre de projets de restructuration et de régularisation foncières de tous les quartiers spontanés du pays, la maîtrise déléguée pour l'aménagement et l'équipement des quartiers restructurés. Sa première expérience a eu lieu dans la commune de Pikine avec le projet dénommé « Restructuration de Pikine Irrégulier sud, zone 1 » concernant 11 quartiers. Une convention tripartite (État, mairie de Pikine, FDV) fut signée à cet effet. Le but affiché était de poursuivre le déroulement du projet en intégrant par la suite (2002-2007) les zones 2 et 3 de Pikine Irrégulier sud (29 quartiers) et de l'étendre à d'autres quartiers de la région de Dakar (Wakhinane, Bagdad, Daroukhane,

5. Le « droit de superficie » est une disposition reconnue par le Code civil français dont le Code sénégalais est issu, sans pour autant bénéficier d'une réglementation générale. Le droit de superficie distingue la propriété du sol de celle du sous-sol. C'est le droit réel qu'a un individu (nommé superficiaire) sur une construction ou une plantation établie sur un terrain appartenant à un autre (appelé le foncier ou tréfoncier : ici l'État du Sénégal).

Hann) et de l'intérieur du pays (Tivaouane, le quartier Pikine à Saint-Louis, Khouma dans la commune de Richard Toll).

PHASES	OBJECTIFS	ACTIVITÉS
Phase d'études préliminaires	Sensibiliser les habitants. Établir un état des lieux définitif et une liste officielle des occupants pour prévenir un accroissement ou des changements imprévus du quartier suite au démarrage du projet	Information, Recensement, Plan d'état des lieux, Étude foncière
Phase de préparation	Créer le GIE et déterminer les parts sociales, l'effort d'épargne, les modalités de prêts et de remboursements	Accord entre maître d'ouvrage et opérateur, Vérification des ayants droit, Création du GIE, Mesures de confiance, Épargne du GIE
Phase de planification	Planifier le projet de manière participative avec l'ensemble des acteurs concernés et mobiliser la contribution du GIE	Plan d'urbanisme de détail, Déclaration d'utilité publique et acte de cessibilité, Planification avec le GIE, Plan de restructuration, Inscription des terrains au nom de l'État, Fixation du prix du m ² de la parcelle, Contrat entre GIE et maître d'œuvre, Contribution financière du GIE
Phase de réalisation 1	Mobiliser la contribution du GIE. Réaliser le lotissement et les réseaux primaires	Délimitation des îlots et parcelles, Dossiers d'attribution, Recasement, Réalisation des infrastructures, Contribution financière du GIE
Phase de réalisation 2	Mobiliser la contribution du GIE. Réaliser les infrastructures sociales	Assainissement individuel, Réalisation des équipements socio-collectifs, Contribution financière du GIE
Phase finale	Attribution des parcelles aux ayants droit qui paient les coûts de revient	Établissement des droits de superficie

(Source : Diouf B., 2009. Tableau réalisé à partir de l'étude Ville de Guédiawaye/AFD/ Groupe huit, 2001)

Tableau 1 - Organisation du projet de restructuration de Dalifort

En résonance aux recommandations de l'ONU dans le cadre des OMD⁶ (Objectifs du Millénaire pour le Développement), le gouvernement du Sénégal, par le biais de la FDV et d'autres organismes s'occupant de l'habitat et de l'urbanisme, s'est également donné un objectif quantitatif, celui d'éradiquer complètement et définitivement les bidonvilles et quartiers spontanés du Sénégal à l'horizon 2015. Cet objectif est irréalisable, tant les difficultés, aussi bien en termes de moyens matériels, techniques, humains et financiers, que d'organisation⁷ sont nombreuses.

VI - Les inondations, principal moteur des restructurations

Plusieurs quartiers de la grande banlieue dakaroise ont subi durant les années 1990 notamment, des inondations qui ont poussé une partie des habitants à partir. En 2005, la situation s'est aggravée à un point tel que le gouvernement a décidé de lancer à Keur Massar un ambitieux programme de construction de logements en faveur des victimes des quartiers inondés, dénommé « Plan Jaxaay ». Pour le financement, le gouvernement avait décidé de reporter les élections législatives jugées trop coûteuses, et de les coupler à l'élection présidentielle de 2007, soit une économie de 52 milliards Fcfa environ qui devait être affectée au Plan. Pour l'opposition, ce programme n'était pas bien ficelé et n'était guidé que par des considérations politiciennes, d'autant plus que les élections ont été séparées par la suite ; il n'y a donc pas eu par conséquent d'économies. En contrepartie de l'attribution d'un nouveau logement, les bénéficiaires devaient définitivement quitter leur quartier. En effet, l'autre objectif du Plan Jaxaay, en plus de « recaser » décemment les inondés, était d'assainir durablement les zones inondées de la région de Dakar et des autres villes de l'intérieur, en vue de les utiliser à d'autres fins (agriculture urbaine en particulier). En 2012, suite à de graves inondations qui

6. Programme des Nations-Unies adopté en 2000 comportant 8 domaines prioritaires, allant de la santé à l'éducation, en passant par la réduction de la pauvreté et de la faim, l'assainissement, l'accès à l'eau potable, etc. visant l'amélioration des conditions de vie des plus pauvres dans les pays en développement. Dans le domaine de l'habitat, l'ONU a confié à son Programme pour les Établissements Humains (ONU-HABITAT), la responsabilité d'aider les États membres dans le cadre de l'objectif 7 des OMD (« Assurer un développement durable ») à atteindre la cible « Villes sans bidonvilles » d'ici 2020. Il faut dire que l'objectif du gouvernement sénégalais est bien plus ambitieux, mais quelque peu irréaliste.

7. a) Administration : qui doit faire quoi dans un contexte marqué par la multiplication des agences et autres organismes qui se donnent pour mission de lutter contre l'habitat insalubre (nouveau ministère chargé de la Restructuration et de l'Aménagement des zones inondées ; Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture ; Projet de construction de logements sociaux, de lutte contre les inondations et les bidonvilles dit « Plan Jaxaay » ; FDV et même l'Agence nationale pour la Promotion des Investissements et des Travaux de l'État (APIX) qui s'est occupée de l'expropriation et du dédommagement ou recasement des populations qui étaient sous l'emprise de l'autoroute Dakar-Diamniadio-Thiès) ; b) Recherche et connaissance du terrain, maîtrise de la question pour mieux définir les priorités.

ont fait plus d'une vingtaine de morts et des centaines de sans-abri, relogés dans des écoles et des centres d'hébergement improvisés (comme au Centre International de Commerce et des Échanges du Sénégal – CICES), le nouveau gouvernement a décidé de poursuivre « la logique du Plan Jaxaay », en tenant compte des imperfections et des éventuels problèmes de gestion du précédent gouvernement et de l'équipe chargée du programme. Il a en outre lancé un Plan décennal de Lutte Contre les Inondations (PLCI), dont l'objectif est d'anticiper (curage plus régulier des égouts et autres canaux d'évacuation des eaux pluviales, construction d'ouvrages de rétention ou de drainage, mais aussi construction de logements, ...) au lieu d'agir uniquement quand la situation est grave.

Sur le plan quantitatif (tabl. 2), le Plan Jaxaay a eu des résultats plutôt mitigés. Ayant pour objectif de résoudre la question des quartiers inondés dans toutes les villes du Sénégal, notamment à Dakar, Touba, Saint-Louis, Kaolack et Joal, son action a été presque exclusivement réservée à Dakar où 1 798 logements ont néanmoins été construits sur un total prévu de 3 000, selon les chiffres du ministère chargé de sa mise en œuvre (septembre 2009). Mais le problème soulevé est que certains bénéficiaires ont conservé leur maison dans les quartiers inondés, en vue d'un autre dédommagement. Globalement, la gestion non transparente du Plan a été dénoncée et à l'heure actuelle il est difficile de tirer un bilan exhaustif de cette expérience.

Quoi qu'il en soit, la récurrence des inondations et son lot d'habitants victimes, de sans-abri, d'écoles occupées, de routes impraticables, doit amener à énoncer des politiques de relogement mieux élaborées, et non uniquement des programmes et des initiatives pris sous le coup de l'émotion et qui en réalité n'apportent que des réponses partielles à un problème structurel qui dure maintenant depuis au moins deux à trois décennies. Le PLCI rompt en partie avec les improvisations en établissant un plan sur dix ans. Cependant, il commet l'erreur de mettre l'accent sur le côté financier, certes important, au détriment d'une meilleure expertise des réalités des zones inondées ou inondables habitées. Il y a en effet un manque de maîtrise (techniques et compétences) de la question des inondations sur lequel il faut agir avant de décliner toute politique. En effet, certaines zones de recasement, ainsi que de nouvelles cités, sont déjà sous l'emprise récurrente des eaux à Keur Massar.

Il faut enfin souligner que la restructuration urbaine proprement dite ne concerne pas uniquement les quartiers irréguliers ou inondés. Il y a des activités qui trouvent de moins en moins de place en ville et il est nécessaire de les délocaliser. Cette forme de restructuration concerne d'anciennes friches industrielles ou d'anciennes zones militaires. Lat Soucabé Mbow (1999) a étudié le réaménagement de l'huilerie Petersen en plein centre-ville de Dakar,

réaffectée en gare routière avec un important centre commercial. Toujours dans l'aire communale de Dakar, la zone de pyrotechnie a été transformée en quartiers résidentiels. En périphérie, le camp militaire de Thiaroye a vu son espace se restreindre au profit de nouveaux services (hôpital, lycée, commerces, etc.), tandis qu'à Rufisque, le camp militaire Marchand est devenu un vaste ensemble d'habitations. Dans la même logique, les pouvoirs publics envisagent la désaffectation des foirails à bétail et des abattoirs situés aux abords des villes (Mbao, Rufisque).

Sites	Logements attribués décembre 2006	Logements attribués avril 2007	Logements attribués janvier 2008	Logements attribués juin 2008	Logements attribués août 2009
Bagdad	91	97	97	118	148
Niéty Mbar	93	196	224	286	306
Médina Gounass	73	170	353	390	416
Wakhinane Nimzatt	19	96	224	354	429
Yeumbeul Nord (Gazon)	0	0	4	14	14
Déplacés de la Gare de Dakar	10	10	10	20	25
Déplacés des abords Cité Paul Doumer	29	29	29	29	29
Camps des sinistrés des inondations de 2005	0	79	79	431	431
TOTAL	315	677	1020	1642	1798

(Source : Ministère de l'hydraulique et de la construction, 2009)

Tableau 2 - Les relogements du Plan Jaxaay

*

La restructuration urbaine est d'une grande complexité au Sénégal car elle fait appel à plusieurs acteurs⁸ qui ont des intérêts parfois divergents. Des déguerpissements systématiques durant la colonisation, à l'autoritarisme étatique des premières années d'Indépendance, le Sénégal est passé

8. Nous avons notamment les associations et les organisations de la société civile parmi lesquelles l'ONG ENDA Tiers-Monde est la plus connue grâce à ses actions de défense des droits et d'insertion des pauvres. Elle s'implique dans l'amélioration des conditions de vie des quartiers denses, précaires et irréguliers par l'installation de services de base (eau, latrines, électricité), tout en mettant un accent particulier sur l'éducation, la formation et l'emploi des habitants.

actuellement à une gestion plus concertée des quartiers précaires, insalubres et irréguliers. Dans un contexte démocratique, les déguerpissements ne pouvaient plus prospérer. Par ailleurs, le changement d'attitude intervient également dans un contexte international (qui a abouti à l'organisation de la Conférence de Vancouver en 1976, sur les établissements humains, la première du genre, consacrant le droit au logement et incitant les États à la mise en œuvre de politiques en faveur surtout des plus pauvres) où les déguerpissements sont considérés sous un très mauvais angle. Au Sénégal, à Dakar précisément, les politiques d'intégration des plus démunis passent maintenant en priorité par deux procédures : d'une part, la régularisation, suivie ou non d'une restructuration-réhabilitation de l'habitat et de la voirie ; d'un autre côté il s'agit de la promotion foncière, se comprenant comme l'action volontariste des pouvoirs publics visant à faciliter l'accès à la propriété de l'ensemble des Sénégalais, les classes nécessiteuses en particulier. Cette seconde procédure trouve écho grâce aux programmes « parcelles assainies », aux coopératives d'habitat et à la constitution de ZAC. Néanmoins, la question du logement reste difficilement soluble, aggravée ces dernières années par la recrudescence des inondations qui ont chassé une partie des habitants de leurs quartiers et nécessite de nouvelles restructurations et de nouvelles politiques d'urgence pour loger les victimes et autres mal logés.

Les axes majeurs de la politique de l'habitat et du logement du Sénégal sont maintenant mieux maîtrisés. Ils s'articulent autour des grandes entreprises publiques de promotions foncière et immobilière, la SICAP et la SNHLM, renforcées depuis quelques décennies par une floraison de sociétés privées, avec une offre complémentaire. La SNHLM se charge d'offrir aux plus modestes des garanties de logement décent, soit clé en main (location-vente ou vente directe), soit dans des parcelles à bâtir (auto-construction pour les « parcelles assainies »). Cette politique s'appuie aussi sur des dispositifs réglementaires tels que les ZAC, qui elles-mêmes ont largement contribué à la formation et au rôle prépondérant des coopératives d'habitat. Cette politique de promotions foncière et immobilière est également sous-tendue par le secteur bancaire, qui s'articule autour de la BHS, principal bailleur dans le domaine de l'habitat, mais l'évolution récente montre que les banques privées s'intéressent davantage au financement de l'habitat avec la multiplication des PEL et autres facilités. Malgré tout l'arsenal déployé, le problème demeure, car même si le niveau réel de la demande reste inconnu, en raison du manque de coordination des différents organes de dépôt, l'offre officielle est insuffisante, entraînant des risques de développement de quartiers sous-intégrés dans les périphéries des grandes villes, de l'intérieur notamment, qui voient de plus en plus s'accroître ce phénomène. En effet, selon des sources contradictoires, pour résoudre définitivement les problèmes de logement au

Sénégal, il faudrait au moins construire entre 100 000 et 200 000 unités par an, dont 25 000 à 50 000 à Dakar d'ici 2025, ce qui est impossible à réaliser au vu des tendances actuelles.

Bibliographie

Banque africaine de Développement (BAD), Tunis, 2008 - *Selected statistics of african countries - Statistiques choisies sur les pays africains*. Tunis : BAD, DSES, DS, vol. XXVII, 300 p.

Coquery-Vidrovitch Catherine, 1993 - *Histoire des villes d'Afrique noire. Des origines à la colonisation*. Paris : Albin Michel, 412 p.

Diouf Papa Babacar, 2009 - L'ingénierie économique et sociale dans les projets de lutte contre l'habitat insalubre à Dakar, Pikine et Guédiawaye (Sénégal). In : Le Tellier J. et Iraki A., (dir.) - *Habitat social au Maghreb et au Sénégal. Gouvernance urbaine et participation en questions*. Paris : L'Harmattan, p. 225-242.

Dubresson A. et Manou-Savina A., 1987 - *Abidjan côté cour*. Paris : Karthala-ORSTOM, 280 p.

Mbow Lat Soucabé, 1999 - Entre Plateau et Médina : un programme d'aménagement urbain à Dakar. L'expérience du réaménagement de l'îlot Petersen à Dakar. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, Bordeaux, janvier-mars 1999, n° 205, p. 75-92

Osmont Annick, 1993 - La régularisation foncière à Dalifort (Dakar, Sénégal) ou comment se passer des communes. In : Jaglin S. et Dubresson A., (dir.) - *Pouvoirs et Cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*. Paris : Karthala, p. 47-66

——, 1978 - *Une communauté en ville africaine : les castors de Dakar*. Grenoble : PUG, 193 p.

Salem Gérard, 1998 - *La santé dans la ville. Géographie d'un petit espace dense : Pikine (Sénégal)*. Paris : Karthala, ORSTOM, 350 p.

Sané Y., 2009 - *Les processus actuels de l'urbanisation dakaroise. Entre expansion et complexité de gestion. Enjeux de la périphérie Est*. Pessac : Thèse de doctorat, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, 375 p. + annexes.

——, 2002 - *Les Parcelles Assainies de Camberène, dynamiques territoriales et processus d'intégration sociale*. Pessac : Mémoire de maîtrise, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3, 104 p.

Seck Assane, 1970 - *Dakar, métropole ouest-africaine*. Dakar : IFAN, 516 p., coll. « Mémoire de l'IFAN ».

Segaug Marion, Brun Jacques et Driant Jean-Claude, dir., 2003. - *Dictionnaire de l'habitat et du logement*. Paris : Armand Colin, 451 p.

Sénégal. Agence Nationale de la Démographie et de la Statistique (ANSD), 2012 - *Étude monographique sur les services immobiliers du logement à Dakar (EMSIL)*. Dakar : MEF-ANSD, 83 p.

—, 2011 - *Situation économique et sociale du Sénégal en 2010*. Dakar : MEF-ANSD, 359 p.

—, 2008 - *Résultats définitifs du troisième recensement général de la population et de l'habitat (2002)*. Rapport national de présentation. Dakar : MEF-ANSD, 163 p.

Vernière Marc, 1973 - Campagne, ville, bidonville, banlieue : migrations intra-urbaines vers Dagoudane-Pikine, ville nouvelle de Dakar (Sénégal). *Cahiers ORSTOM, Série Sciences Humaines*, Paris, vol. X, n° 2-3, p. 217-243.

Sites internet

- Sénégal. Agence Nationale de la Démographie et de la Statistique (ANSD) : <http://www.ansd.sn>

- Sénégal. Banque de l'Habitat du Sénégal : <http://www.bhs.sn>

- Sénégal. Fondation Droit à la Ville (FDV) : <http://www.fdv.sn>

- Sénégal. Société Nationale des Habitations à Loyers Modérés : <http://www.snhlm.sn>

- <http://www.statistiques-mondiales.com>

Résumé

L'habitat est une question très sensible au Sénégal, en raison notamment du déficit de l'offre en terrains aménagés pour les demandeurs de logements. Il s'en est suivi un développement spontané et anarchique de certains espaces, dans les grandes villes, à Dakar en particulier où l'on note un nombre important de quartiers irréguliers. L'État tente de juguler la crise du logement et de résorber les quartiers irréguliers et insalubres, en menant une politique ambitieuse de promotions immobilière et foncière, en favorisant la restructuration urbaine et en mettant en place un système de financement, permettant aux ménages, les plus modestes notamment, d'accéder au toit par l'épargne. Cependant, l'urbanisation continue de ces dernières décennies a drainé une masse considérable de populations dans les centres urbains, à tel point que l'offre publique en logements ne peut pas suffire. Quant au secteur privé, il s'adresse exclusivement aux classes moyennes et aisées solvables. Résultat : une bonne partie des habitants des villes sénégalaises vit dans des quartiers auto-construits de plus en plus éloignés des centres, et/ou dans des quartiers non conformes aux réglementations en vigueur.

Mots-clés : Sénégal, Dakar, urbanisme, urbanisation, ville, habitat, foncier, logement, loyer

| **Abstract** |

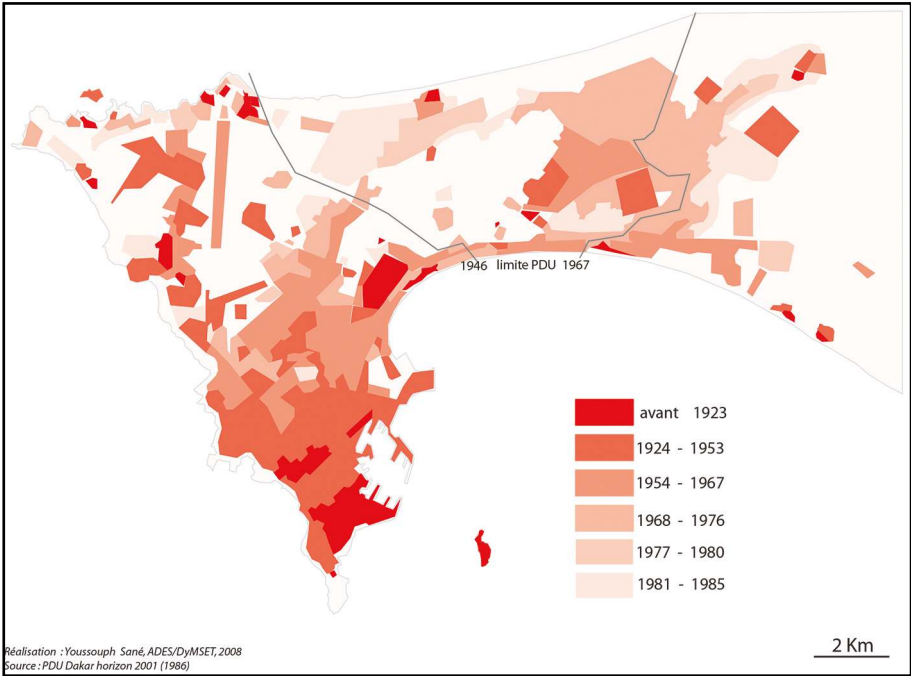
The housing policy in Senegal. A constantly changing

Housing is a very sensitive issue in Senegal, mainly because of the shortage of supply for demanders. This has brought about a spontaneous and uncontrolled development of certain areas in large cities, particularly in Dakar where there is a large number of irregular neighborhoods. The government tries to stem the housing crisis and to resorb the slums and irregular neighborhoods, by applying an ambitious real estate policy, by promoting urban restructuring and by establishing a funding system, allowing households, mainly the neediest, to get a house by saving. However, continued urbanization in recent decades has attracted a considerable amount of people in urban centers, so much so that the public housing supply is not sufficient. As for the private sector, it is only available to creditworthy middle and upper classes. Consequently quite a part of inhabitants of Senegalese cities live in self-built neighborhoods more and more away from the centers, and/or live in neighborhoods which do not comply with the in force regulations.

Key words: *Senegal, Dakar, urbanism, urbanization, city, housing, landed property, rent*



Article 2 : Figure 1 – La région urbaine de Dakar



Article 2 : Figure 2 – Étapes de la croissance spatiale de la région de Dakar, 1923-1985